

Background Paper

BP-242E

TELEVISION AND THE HOUSE OF COMMONS

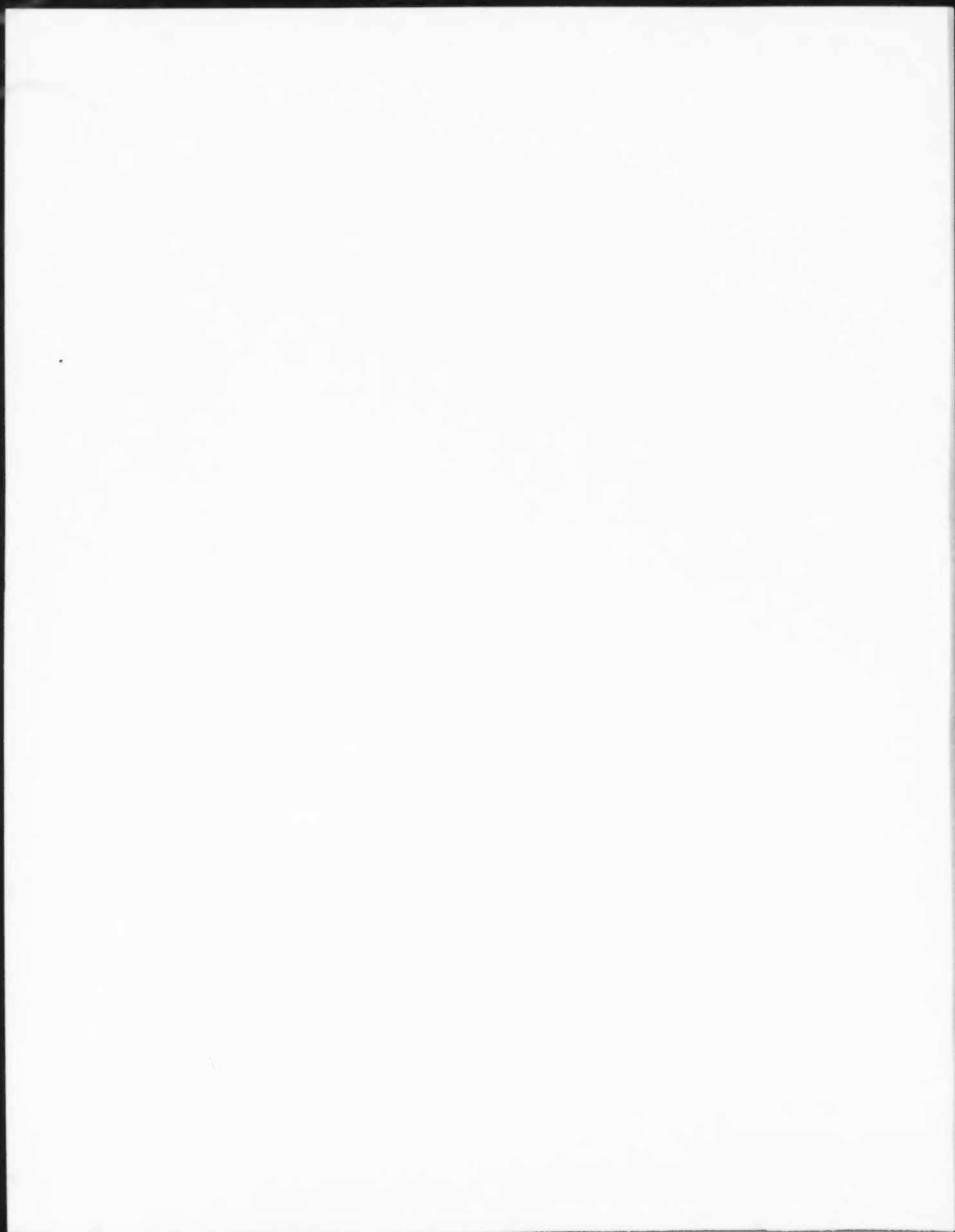
**James R. Robertson, Principal
Law and Government Division**

Revised September 2005



Library of
Parliament
Bibliothèque
du Parlement

**Parliamentary
Information and
Research Service**



The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
THE DEVELOPMENT OF TELEVISION AND RADIO BROADCASTING	2
THE EFFECT OF BROADCASTING ON THE HOUSE OF COMMONS.....	4
THE COOK COMMITTEE REPORT	6
HOUSE MANAGEMENT COMMITTEE	10
THE PARLIAMENTARY CHANNEL	12
A. Interim Arrangements and Regulation	12
B. The Cable Parliamentary Channel (CPAC)	13
RECENT DEVELOPMENTS	16
CONCLUSION	18
BIBLIOGRAPHY	19



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TELEVISION AND THE HOUSE OF COMMONS

INTRODUCTION

Broadcasting of the proceedings of the Canadian House of Commons began in the autumn of 1977 after years of study and debate. At that time, the Canadian House of Commons was a pioneer in this area, since very few legislatures were permitting cameras to film their proceedings, except for special events. The idea of gavel-to-gavel coverage was unique.

Today, many legislatures permit some form of broadcasting of proceedings. The success of the Canadian experiment has inspired other legislative bodies to allow broadcasting, with the House of Commons often providing the model. At the same time, many of these legislatures have gone beyond the Canadian precedent, either because they have learned from the Canadian experience, or because they have different traditions, concerns or priorities.

Over the years, parliamentary committees have reviewed the issue of broadcasting and made recommendations that have led to important changes. In 1989, the House of Commons Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business undertook a major study of broadcasting of Parliament. Its report, *Watching the House at Work*, recommended that the rules for the broadcasting of procedures of the House of Commons be relaxed and that electronic media be permitted to broadcast committee proceedings. In 1991-1992, the Standing Committee on House Management conducted a study of the broadcasting of committee proceedings. Its report, which was subsequently concurred in by the House, called for the videotaping and broadcast of proceedings of committees meeting in a specially equipped room, with the audio portion of all other public committee proceedings being made available to the media and other persons on Parliament Hill. The Committee was also successful in relaxing the rules governing camera angles for broadcasting of House proceedings. Since 2001, the House has permitted the electronic media to film public committee meetings, subject to certain conditions, on a trial basis.

These studies have caused Members of Parliament, the media, and the general public to re-evaluate the role and purpose of broadcasting parliamentary proceedings. The vast majority of Canadians accept parliamentary coverage as an important and very desirable service, if not a right to which they are entitled. The expectations of the public, the desire for openness in government, and the important role that television plays in modern political life have made it a fact of life. The extent to which television has changed political balance and influenced Parliament is open to discussion.

Television today is viewed as a necessary and essential part of the House of Commons. The process whereby this enormous change occurred over such a short period of time, and the changes it has wrought in the House of Commons and in how Canadians perceive their elected representatives are some of the issues that will be addressed in this paper.

THE DEVELOPMENT OF TELEVISION AND RADIO BROADCASTING

The general question of radio and television broadcasting of the Canadian House of Commons was referred to the Standing Committee on Procedure and Organization in 1970, following debates in the House in 1967 and 1969. The Committee's report was tabled on 30 June 1972. It was comprehensive but somewhat cautious; the Committee summarized the arguments for and against televising debates of the House of Commons and its committees, and detailed the various alternatives to and inherent limitations of each. The Committee opted for an "electronic Hansard" approach to any televising of parliamentary proceedings; rather than journalistic coverage, radio and television broadcasting should be a faithful record of the proceedings and debates of the House in the same sense as is the Official Report of Debates ("Hansard"). This fundamental recommendation of the Committee on Procedure and Organization has been the cornerstone of all subsequent decisions on the broadcasting activities of the House of Commons.

A federal general election in 1972 intervened before the recommendations of the Standing Committee on Procedure and Organization could be considered or implemented. Following the election, the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) conducted a feasibility study. Eventually, a motion was introduced in the House by the government on 24 January 1977. In essence, the amended terms of the motion were to approve radio and television broadcasting of the proceedings of the House of Commons and its committees, on the

principles governing the publication of Hansard, and to establish a special committee under the chairmanship of the Speaker to supervise its implementation. The motion was adopted, without a recorded division, on 25 January 1977, and parliamentary broadcasting was set in motion.

Early on, the crucial decision was taken that the control of the system was to remain with the House and under the direct supervision of the Speaker acting on behalf of all Members. The actual implementation of the system took place during the summer recess in 1977, so that broadcasting could commence when Parliament resumed at the end of October. As there were few precedents, the special committee was charged with making the necessary decisions about the placement of cameras, lights, and other associated matters.

Members of Parliament were concerned about the effect that television might have on the House's proceedings; there was, for instance, a fear that tapes could be used out of context to embarrass a Member or to misrepresent what went on in the House.

At the outset, the guidelines regarding camera shots and so forth were word-of-mouth and fairly loose and unrestricted. Problems soon developed, however; as John Fraser, the former Speaker of the House, once explained it, "the directors saw the proceedings through the eyes of experienced professionals trained to produce good television. Like Foster Hewitt on *Hockey Night in Canada*, their eyes followed the puck, an approach that did not sit well with Members, especially when their team was scored against." The result was that the Speaker was inundated with complaints from Members on both sides of the House.

This led to a series of changes which, while individually quite minor, collectively created a fairly restricted broadcast format. Specifically, camera shots of Members were generally limited to the torso and head. The cameras took their cue from the Speaker, showing only those individuals who were formally recognized by the Speaker and reverting to the Chair at all other times.

The main object of broadcasting parliamentary debates is to give listeners and viewers a direct and first-hand experience of Parliament at work, as opposed to what they would otherwise receive from news reports or commentaries prepared by journalists. Traditionally, the proceedings of Parliament have been open to the general public, but for most Canadians, the opportunity to sit in the galleries and watch the proceedings live is rare; television and radio broadcasting makes parliamentary proceedings accessible to many more people. At the same time, the broadcasting of parliamentary proceedings assists journalists, who often use clips in their reports.

In Canada, the presence of an extensive cable television system has helped in distributing broadcasts of the House of Commons proceedings and has made gavel-to-gavel coverage possible. The signal provided by the House of Commons is distributed via satellite to cable companies and individual satellite dish owners across the country. The cable companies in turn make the parliamentary channel available to their subscribers as part of basic cable service. Because of the widespread cabling of Canadian households, this is an extremely efficient and effective way to make the proceedings of the House of Commons available to most Canadians.

The result is that most Canadians have the option of watching the verbatim proceedings of the House of Commons. A small but dedicated audience watches the proceedings on a regular basis; others tune in occasionally or watch debates of particular interest to them.

THE EFFECT OF BROADCASTING ON THE HOUSE OF COMMONS

Proposals to broadcast parliamentary proceedings have generally been received with caution by politicians. The enormous importance of television in our political system is a relatively recent phenomenon. In the early 1970s, many politicians did not appreciate or want to encourage the role played by the electronic media. Many Members of Parliament were not convinced that the status of Parliament would be enhanced by broadcasting its debates. There were also concerns that the ultimate effect might be to make Parliament's proceedings appear mannered and trivial, that television would adversely affect the procedures and proceedings of the House, and that Members would play to the cameras.

A 1973 article, for instance, discussed a number of issues related to the broadcasting of Parliament: the trivializing effect of television, its visual distractions and distortion of reality, its impact on the French-English question, and Marshall McLuhan's suggestion that television would drive home Parliament's obsolescence. As the author of the article noted, the fundamental questions about whether television and parliamentary proceedings were meant for each other had seldom been addressed: "Is the nature of television as a medium of communication compatible with the nature of Parliament as an institution? Would television coverage of the Commons help or hinder popular understanding of, and participation in, Canadian politics?"⁽¹⁾

(1) Peter W. Johansen, "Television Parliament: What the Commons Report Left Out," *Journal of Canadian Studies*, Vol. VIII, No. 4, November 1973, pp. 39-51 (pp. 40-41).

The experience of the Canadian House of Commons with television since 1977, as well as the experience in other jurisdictions, may assist in answering such questions, although little empirical study or other analysis has been done as yet.

Many Canadians are critical of politicians, and dislike what they see of them on television. Time and again, people criticize the childishness or irrelevance of politicians, and their behaviour in the House of Commons. Many viewers are fully aware of the tactics employed by Members (such as congregating behind a speaker to make the House look full) and feel that such tactics are juvenile. Whether public attitudes to federal politicians and to Parliament have been exacerbated or not by the presence of television is difficult to say. Criticisms may instead be attributable to the general cynicism that the public feels about its political leaders. Faced with the prospect of losing the parliamentary channel, however, many Canadians react strongly, saying that it is extremely important that they be able to follow the proceedings.

Broadcasting has affected the House of Commons in a variety of ways. The Clerk of the House of Commons at the time of its introduction, Alistair Fraser, concluded that many of the difficulties anticipated did not arise, or turned out not to be as formidable as had been feared. "The concern over the possible rush of *prima donnas* anxious to usurp the floor has not occurred. Speeches remain much as they were – neither brighter nor duller. Attendance in the House has not increased or decreased. In general, things remain very much as they were."⁽²⁾ These sentiments were echoed by James Jerome, the Speaker of the House at the time of the introduction of broadcasting; he told the staff of the United States House of Representatives Rules Committee on 29 January 1978, shortly after the introduction of television, that he did not think that it had changed the House substantially. "I am saying, to those who harboured any fears about what it might do, they can relax a little because the presence of the cameras does not change the House or its work in a very substantial way." He was, however, aware of some changes:

I do see some changes in style, but I think that it is quite natural. ... Members attempting to adjust their style of debate asking or responding to questions in order to be more effective on television. But I think that is to be expected and in any case it is probably a change for the better. In terms of behaviour generally and decorum, it's a little too early to see changes in that direction.⁽³⁾

(2) Alistair Fraser, "Televising the Canadian House of Commons," *The Table*, Vol. XLVII, 1979, pp. 66-71 (p. 70).

(3) *Ibid.*, p. 71.

Some of the changes have been relatively minor. The attire of Members is said to have improved, and certain colours and clothes (such as blue shirts) are popular because they look good on television. It has been suggested that Members are more likely to read their speeches now. The old tradition of thumping on desks has been replaced by more the more genteel (and more photogenic) hand-clapping. Members must be careful not to doze off, bury their heads in a newspaper, or have inappropriate expressions on their face if they are near someone who is speaking.

Many people attribute the increased importance (and, to some, irrelevance) of Question Period to the introduction of television. It is felt that the constant need for a "15-second clip" or "sound bite," and the dramatics to which Question Period lends itself, have enhanced its visibility out of all proportion to its value. Whether such criticisms are supported by the evidence is not entirely clear. Question Period tends to receive considerable attention whether it is televised or not: it deals with topical issues, consists of a dialogue of sorts rather than long speeches, and is good political theatre. It is also the one time of the day when the House is full, and when the party leaders are in attendance. Moreover, most viewers, if they watch only part of the proceedings of the House, will watch Question Period.

It should be noted that the broadcasting of Parliament has greatly assisted the news-gathering task of the media. Before the introduction of television, most news reports relied on Members repeating their speeches or comments outside the House of Commons. Today, it is far more likely that actual audio-visual clips from Question Period or debates will be used in news reports.

THE COOK COMMITTEE REPORT

In 1989, a consortium of cable companies and the CBC jointly proposed a new public affairs channel to be known as CPaC (Canadian Parliamentary Channel). This specialty cable channel would have incorporated the proceedings of the House of Commons and committees, where available, into public affairs programming, along with proceedings of royal commissions, inquiries, court hearings and provincial legislatures. It precipitated a wide-ranging review of the broadcasting of the House of Commons. After 12 years of broadcasting, it was opportune and appropriate to re-evaluate and reassess the experience, and to consider possible changes.

The Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business, under the chairmanship of Chuck Cook, MP, spent nine months in 1989 studying the whole question of broadcasting and the House of Commons. The Committee heard from numerous witnesses, consulted extensively, and travelled to Washington and Toronto to see the broadcasting operations of the U.S. Congress and Ontario Legislature respectively. The Committee issued two interim reports, with its final report being tabled in December 1989.

During the course of the Committee's deliberations, a number of major issues were identified. One of these involved the restrictions on camera angles and shots. While some observers strongly supported retention of an "electronic Hansard," others argued for a more flexible approach. It is safe to say, however, that in 1977 Members would not have agreed to the introduction of television without the safeguards inherent in an "electronic Hansard." There were fears that training television cameras on empty seats or on MPs in unflattering situations would not produce an accurate or positive public perception of the House. As early as 1979, however, there was pressure, particularly from broadcasters, for freer and more relaxed coverage, with more wide-screen shots and other camera angles.

The effect of rather stringent guidelines and policies for broadcasting parliamentary proceedings has been criticized as being dry and stilted. The limitations of this approach are clear, since they prevent much of the drama and atmosphere of the House from being conveyed and many events of major interest from being shown. At the same time, it is often pointed out that the proceedings of the House of Commons are not designed as entertainment, nor are they staged for the benefit of viewers. Proponents of each of the two basic approaches – an "electronic Hansard" or a news-orientated record – both have strong arguments in their favour. At the same time, it was hoped it might be possible to achieve some compromise – to loosen up the existing restraints, without sacrificing the serious intent of the exercise.

In its December 1989 report, the Committee concluded that the existing guidelines for televising the House of Commons were unnecessarily strict. It felt that so long as television does not interfere with the proceedings, or distort the facts, there are no valid reasons for unduly restricting the cameras. Rather than attempting to formulate detailed rules or policies, however, the Committee recommended that responsibility be delegated to the producers or programming directors. As professionals, these individuals would be expected to use their judgment as to the most appropriate camera angle or shots. Their job, as the Committee expressed it, would be to convey the full flavour of the House of Commons, and to ensure that parliamentary broadcasts provided a dignified and accurate reflection of the House.

It was pointed out that more creative camera angles or shots could be used very effectively to help viewers to appreciate the proceedings more fully. Not all of these techniques would be appropriate or possible, but they ought to be considered. For instance, split screens, wide-angle shots, over-the-shoulder and reaction shots could be usefully employed in certain situations. At the same time, the Committee recognized that there were limited opportunities for different camera angles in the House. Some flexibility in shots can be usefully employed to show the context, such as where a Member sits in relation to others. Other techniques such as split screens are inherently difficult to use and in fact are seldom employed even in legislatures where they are permitted.

It should be noted that the Committee anticipated that the programming director and producers would report to the Speaker, and be subject to the overall direction and supervision of a committee of the House of Commons (and, through it, to the whole House). Thus, the House would continue to control the broadcasting of its proceedings.

Another issue that the Committee addressed involved the broadcasting of committee proceedings. Much of the work of parliamentarians is done in committees, whose importance has been greatly enhanced as a result of the procedural reforms that grew out of the 1985 Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons (the McGrath Committee).

Interestingly, the original 1977 House of Commons motion on broadcasting provided for radio and television coverage of committees. The special committee set up to oversee the introduction of broadcasting, however, frankly observed in one of its reports that the concept of an "electronic Hansard" might not be applicable to committees. It concluded that it would be contrary to the order of the House for any committee coverage to be undertaken prior to consideration and authorization by the special committee. It was noted that there would also be a problem of selection, as many committee meetings are scheduled concurrently.

Pressure to televise committee meetings seemed to disappear for a while, but it resurfaced in recent years. Since 1977, several committees had received special permission for broadcasting from the House of Commons, but this was done on a single-issue basis: the Special Joint Committee on the Constitution of Canada in 1982; the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the 1987 Constitutional Accord; the Standing Committee on Finance's hearings on the proposed Goods and Services Tax in 1989; the Standing Committee on Communications and Culture's 1989 hearings on certain order-in-council appointments to

several cultural agencies; the 1990 Special Committee on the Proposed Companion Resolution to the Meech Lake Accord; the 1991 Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada; and the 1991 Special Joint Committee on a Renewed Canada. In all these cases, special permission of the House was required to allow cameras into the committee rooms. As the Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business observed, the general consensus about these experiments has been positive; journalists and ordinary Canadians have expressed their appreciation at having electronic access to such committee hearings. The politicians involved have also been favourably impressed, and further requests for permission to televise committees have been made.

The Committee recommended that each committee of the House of Commons should determine whether any meeting or meetings would be open to the electronic media; the committee could impose any arrangements that it deemed necessary to ensure the decorum of the meeting. Fixed camera positions, the existing lighting and audio system and other guidelines could be imposed, so as to respect the spirit of an "electronic Hansard" and to minimize disruption to the meeting. Such guidelines have been successful in other jurisdictions where legislative committees are telecast, and have been applied to the broadcasting of the hearings of royal commissions and judicial inquiries. Indeed, it was journalists themselves who proposed that reasonable guidelines be imposed.

Very important work is carried on in committees, and the Standing Committee felt that it was unfortunate that Canadians were denied the opportunity to see this. Since the House of Commons is often empty because Members are at committee meetings, it is only by being able to watch both parliamentary and committee proceedings that Canadians can form the whole picture. It had been suggested that one reason for the media emphasis on Question Period is that the other work of parliamentarians, especially committee work, could not be broadcast.

Committee meetings tend to be relatively informal and collegial; there was some concern that this might change if cameras were allowed in, but the Standing Committee felt, on the basis of the experience elsewhere, that such fears were groundless. Question Period and other House proceedings tend to involve government ministers, and a few other Members of Parliament, whereas televising committee work would enable Canadians to see ordinary Members of Parliament at work.

It is interesting that in the United States Congress and other legislative bodies, the proceedings of committee meetings were allowed to be broadcast long before those of the legislature. In Canada, the print media already had the right to attend public meetings, take notes and report on what was being said and done. As the Standing Committee's report noted, "On the basis of equity, it is argued that the electronic media should be entitled to use the tools of their trade."

It was claimed that, besides assisting the media to gather news, the televising of committee meetings would also allow Canadians to follow specific issues or concerns; much of the work done by committees was either not reported extensively or was summarized and filtered through the media. The CPaC proposal would have involved the broadcasting of gavel-to-gavel coverage of selected committee hearings, similar to the practice of the C-SPAN cable channels in the United States, which televise congressional committees. The Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business suggested that, if funds were available, two committee rooms should be equipped for broadcasting. Committees meeting in these rooms would be televised as part of the CPaC programming. The Committee felt that the chairs of the committees would be able to sort out scheduling and the selection of committees; if they were unable to do so, a committee of members would be able to arbitrate.

The report of the Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business was not concurred in by the House of Commons, although a motion was passed endorsing the CPaC proposal in principle. Meanwhile, the Standing Committee (re-named the Standing Committee on Privileges and Elections) tabled a number of reports on various enhancements to the parliamentary channel, including the daily re-broadcasting of House proceedings to capture more viewers, the telecasting of informational videos, and the provision of information about parliamentary committees. Many of these proposals were endorsed by the House, and introduced on an interim basis.

HOUSE MANAGEMENT COMMITTEE

On 11 April 1991, the House of Commons adopted amendments to the Standing Orders. For the first time, these included provisions for committee proceedings to be broadcast:

119.1. (1) Any committee wishing to use the facilities of the House of Commons for the broadcasting of its meetings shall first obtain the consent of the House thereto.

(2) The Standing Committee on House Management shall establish, by report to the House of Commons, experimental guidelines governing the broadcasting of committee meetings. After concurrence by the House in such a report, any committee may permit the presence of the electronic media at its meetings, subject to the said guidelines.

Accordingly, the Standing Committee on House Management, chaired by Albert Cooper, MP, undertook a study and review specifically of the broadcasting of committee proceedings in the autumn of 1991, and tabled its report in February 1992. The Committee recommended that the audio feed of all public committee meetings be made available throughout Parliament Hill, and could be recorded by the media. It was proposed that initially one committee room should be equipped for videotaping the proceedings of all committee meetings held there; the tapes would be made available to the media, and broadcast as part of the parliamentary channel programming. Committees would decide themselves if they wished a meeting to be broadcast. If more than one committee wanted to be broadcast at the same time, the matter would be referred to the House Leaders for a decision, and, if they could not agree, to the House Management Committee. The recording of committee proceedings would be undertaken by the House of Commons, subject to the same general guidelines, rules and policies as applied to the proceedings of the House itself. Thus, the decision was made in favour of having gavel-to-gavel coverage, rather than allowing the electronic media themselves to record or film committee proceedings.

The House Management Committee's report was concurred in by the House of Commons, and the broadcasting of committee proceedings began on an experimental basis in the spring of 1992. The Standing Orders of the House were also amended to provide that the House Management Committee would be responsible for the ongoing monitoring of the broadcasting of the proceedings of the House and its committees.

After several months' experience, the Committee recommended that the broadcasting of committee proceedings be made permanent. The Committee noted that the experience had been very successful, and that both Members and the public were pleased with the experiment.⁽⁴⁾ This report was concurred in by the House on 28 April 1993. The audio distribution of committee proceedings throughout Parliament Hill also began in the spring of 1993.

(4) Standing Committee on House Management, Eighty-third Report, *Minutes*, Issue 53, pp. 145-147, 2 April 1993.

In a separate report, the Standing Committee on House Management proposed that the guidelines for televising Question Period should be loosened somewhat to permit the use of different and wider camera angles and thus provide a more accurate presentation of the House. After this report had been approved by the House on an experimental basis and the recommendations implemented, even those who had been opposed to them were pleased with the results. The new guidelines were later extended, and there was further experimentation with camera angles in an effort to introduce greater flexibility to the televising of the House, and to better convey the full flavour of its proceedings. On 11 December 1992, the House agreed to make permanent the new camera angles for Question Period and the taking of divisions. The Standing Committee continues to monitor and work with the broadcasting staff of the House "to produce a more accurate visual image of the House."

THE PARLIAMENTARY CHANNEL

A. Interim Arrangements and Regulation

In 1977 and 1978, as an interim measure, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) authorized cable systems to carry the House of Commons proceedings on their special programming channels, or community channels. At the time, the programming consisted of a videotaped replay of earlier proceedings, except in the National Capital Region, where it was carried live.

In 1979, the CBC received a temporary network licence to begin live, gavel-to-gavel distribution of House proceedings. Subsequently, the CRTC called for applications for a network licence. After a hearing in 1980, the CBC was issued a licence "to carry on a network to distribute the proceedings of the House of Commons and other programming material" in both official languages. The CRTC specifically limited the additional material that could be broadcast, and in fact the CBC never developed the "wrap-around" programming even to the degree envisaged in the original application.

The CBC's network licences for distributing the proceedings of the House of Commons were renewed for short periods on a number of occasions. Several renewal hearings were scheduled, but were cancelled. Eventually, in 1989, the CPaC proposal was developed, and an application was filed with the CRTC. The CRTC's hearing of the CPaC application was postponed a number of times. When the CBC's licences for the service came up for renewal, the CRTC indicated that it wanted to deal with the CPaC proposal, or a fresh application from the

CBC, within six months. Even after the CBC announced in 1990 that it would discontinue financing the distribution of the parliamentary channel, it continued to hold the licences, pending a final resolution of the matter.

Following the enactment of a new *Broadcasting Act*, the CRTC issued in 1992 an exemption order for "House of Commons and provincial or territorial legislature proceedings."⁽⁵⁾ If certain criteria are met, the distribution of proceedings of legislative bodies is exempt from licence requirements of the Act.

B. The Cable Parliamentary Channel (CPAC)

On 29 November 1990, the President of the CBC, Gérard Veilleux, told the Standing Committee on Privileges and Elections that, due to budgetary constraints, he would be recommending to the Corporation's Board of Directors that the CBC discontinue funding the distribution of the parliamentary channel as of 1 April 1991, the start of the new fiscal year. Subsequently, on 5 December 1990, the CBC announced various cutbacks and closures. The news release included the following statement: "The Corporation has also indicated to the government that it is no longer able to bear the cost of operating the English- and French-language parliamentary channels. The government will seek the views of the Speaker of the House and consider means of maintaining the service."

Subsequently, the Board of Internal Economy of the House of Commons considered a number of options for the continued broadcasting of parliamentary proceedings. In March 1991, the Board invited proposals from interested and qualified parties to operate a national satellite distribution network for the daily televised proceedings of the House of Commons. It indicated that it was interested in receiving proposals for each of the following: the continuation of a service similar to that being offered currently; the provision of a reduced service; and the provision of an enhanced version of the service. According to the Board: "A reduced service could be based on a more economical approach to providing the service by using, for example, only one transponder. An enhanced service could include additional non-partisan public affairs programming during times when the House is not sitting." The deadline for submitting proposals was 1 May 1991. The Board of Internal Economy indicated that it would assist any accepted proposal in making submissions to obtain a broadcast licence to operate the service and to obtain the necessary satellite transponders.

(5) CRTC, Public Notice 1992-6, 17 January 1992, *House of Commons and Provincial or Territorial Legislature Proceedings Exemption Order*.

In order to avoid any interruption of the broadcasting of House proceedings, the Board entered into a one-year contract with the CBC to continue its operation of the service, beginning 1 April 1991. Under the new arrangement, the CBC was asked to distribute the proceedings of the House using one satellite transponder only. This allowed the continued distribution of the proceedings in English and French with floor sound and sign language, but meant the end of the televised introductions. These changes to the format were introduced during the summer of 1991. The interim arrangement allowed other proposals to be developed and approved. The contract with the CBC contained an opting-out clause that allowed the House of Commons to terminate the agreement on 90 days' notice to the CBC.

In 1992, the House of Commons entered into a new arrangement for the distribution of its proceedings and those of committees. A consortium of 25 cable companies formed the Cable Parliamentary Channel Inc./*La chaîne parlementaire par câble inc.* (CPAC, renamed the Cable Public Affairs Channel in 1996). CPAC assumed responsibility for the satellite distribution of the daily proceedings of the House and its committees, and replays of Question Period. The House continued to be responsible for taping proceedings and providing a live feed and videotaped replays. Originally for a two-year term, the arrangement was expected to save the House of Commons the annual \$2-million cost of distributing the House signal via satellite.

The new agreement granted CPAC decision-making authority with respect to the programming on the channel, while guaranteeing that proceedings of the House and its committees would have priority access. The contract between the House and CPAC provided that CPAC would advise the Speaker before making any applications to the CRTC for temporary licences to broadcast other programming.

In 1993, CPAC applied to the CRTC for licences "to carry on English- and French-language satellite to cable undertakings to provide, to cable distribution undertakings across Canada, via satellite, coverage of proceedings of the House of Commons as well as public affairs programming." On 29 September 1993, the CRTC issued licences on an experimental basis, expiring on 30 September 1994, subject to certain conditions. CPAC proposed that it be allowed to provide additional, complementary public affairs programming on the parliamentary channel, including unedited coverage of public proceedings and events of interest to all Canadians. As the CRTC decision explained:

CPAC will originate and distribute across Canada complete coverage of public proceedings such as royal commissions, task forces or special committees of inquiry, federal-provincial conferences, premiers' conferences, the proceedings of federal regulatory agencies,

and public proceedings of federal and provincial political parties. CPAC will also seek co-operative arrangements with other Canadian broadcasters, such as the Canadian Broadcasting Corporation, and the CTV Television Network, to provide national, full-length coverage of public affairs programming which these services may choose not to broadcast in its entirety. In addition, CPAC will provide national coverage of events or proceedings of national significance that are originated by local cable companies on their community channel. From time to time, CPAC will distribute programming produced by agencies, such as Elections Canada, which provide information to Canadians on the Canadian democratic process and opportunities to participate in this process.

CPAC stated that the amount of public affairs programming to be broadcast on its expanded service will vary, depending upon the availability of appropriate events and proceedings. The applicant stressed that, in scheduling its programming, priority will be given to the proceedings of the House of Commons, as stipulated in its agreement with the Speaker of the House.⁽⁶⁾

Although CPAC agreed to be neutral in its coverage, concerns were expressed over the editorial control inherent in the selection of programming. The CRTC noted that the *Broadcasting Act* requires balanced programming, and also that CPAC's application had contained certain key operating principles to which it would adhere.

As a result of the CRTC licence, it is no longer necessary for CPAC to advise or obtain the approval of the Speaker of the House of Commons for proposed wrap-around programming. Concerns and complaints are directed to the CRTC, rather than to the House.

As noted above, the CRTC licences were granted on an experimental basis and scheduled to expire on 30 September 1994. They were subsequently renewed for the period 1 October 1994 to 31 August 1995 in order to allow the Commission to consider the renewal of the licences at a public hearing to be held in late 1994 or early 1995.

In January 1995, the CRTC issued a seven-year licence to CPAC.⁽⁷⁾ During the public hearing on the application, numerous interventions had been received "emphasizing CPAC's contribution to the diversity of the Canadian broadcasting system by providing Canadians with access to a wide variety of non-editorial, long form coverage programming which would not otherwise be available, and by complementing the journalistic public affairs

(6) CRTC, Decision CRTC 93-635, 29 September 1993, pp. 2-3.

(7) CRTC, Decision CRTC 95-22, dated 20 January 1995.

programming provided by other broadcasters." The CRTC indicated that it expected CPAC to adhere to its policy on balance, by observing six programming principles: respecting the letter and spirit of its agreement with the House of Commons; not presenting its own editorial position; presenting a balance of diverse points of view; reflecting Canada's dual linguistic nature; complementing public affairs programming provided by other broadcasters; and being non-commercial.

RECENT DEVELOPMENTS

In December 1998, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs tabled a report in the House regarding the televising of committee proceedings.⁽⁸⁾ The Committee noted that a great deal of the work of Parliament is carried out in committees, which are relatively informal, collegial and less partisan than the House. The report noted that the experience with committee broadcasting since 1991 had been positive, and that it would now be appropriate to expand the coverage of committee proceedings. Rather than suggesting that another committee room be permanently equipped for broadcasting, the Committee recommended a series of other measures designed to meet the long-standing request of the Parliamentary Press Gallery and electronic media for assistance with their news-gathering and to promote the interests of the House in terms of informing the public and making proceedings more accessible.

The Committee recommended that there continue to be one room available for broadcasting by the House of Commons Broadcasting Service. In addition, the House would be able to use existing portable broadcasting equipment to tape meetings of other committees on Parliament Hill, without the need for a House order. These tapes would be made available to the media, and be available for broadcast on CPAC. More significantly, it was recommended that the electronic media be allowed, on a trial basis, to film any public committee meetings held within the parliamentary precincts in Ottawa, subject to certain guidelines. These included filming on a gavel-to-gavel basis, respecting the spirit of an "electronic Hansard," with two or three cameras in fixed positions, and using the existing lighting and sound system. It would also be a requirement that the media deposit with the House of Commons a copy of a complete tape of each committee meeting filmed. Members also indicated that they expected the House and the

(8) Standing Committee on Procedure and House Affairs, Forty-eighth Report, 8 December 1998.

electronic media to provide balanced coverage of all committees, rather than focusing on only a few. The Committee proposed that a subcommittee be appointed to oversee and monitor the implementation of the report, and to deal with issues and problems that might arise. The access by the electronic media to committee meetings was to be assessed by the end of June 1999. The Committee also urged that, in planning for renovations on Parliament Hill, the House be encouraged to ensure that all committee rooms are wired and cabled so as to allow possible broadcasting in the future by the House or the electronic media. The report, however, was never adopted by the House of Commons.

In 2001, the Standing Committee on Procedure and House Affairs tabled a new report proposing a mechanism for the televising of committee meetings. This report recommended that the electronic media have access to all public committee meetings, on a trial basis, subject to certain guidelines. It was adopted by the House of Commons on 16 May 2001.⁽⁹⁾ The trial period originally ended on 31 December 2001, and has since been extended on several occasions. Most recently, the Committee has recommended that it continue in place until the end of the first session of the 38th Parliament.⁽¹⁰⁾

In April 2001, the CRTC decided that CPAC should be broadcast in the language of the majority for each given market.⁽¹¹⁾ Therefore, in Toronto, CPAC would be broadcast in English, whereas in Montréal it would be in French. Those who speak the minority language in an area would still have access to the proceedings by using the Secondary Audio Programming (SAP) on their television set to hear the feed in the appropriate language. In November 2001, the CRTC further announced that the proceedings of Parliament must be made available in both official languages. This change came into effect on 1 September 2002.⁽¹²⁾ There still remained an issue with respect to the public's lack of awareness of the SAP option and the lack of access to the technology in some segments of the population. These issues were further addressed by the CRTC in a 2002 decision.⁽¹³⁾

(9) Standing Committee on Procedure and House Affairs, Nineteenth Report, 16 May 2001.

(10) Standing Committee on Procedure and House Affairs, Fifth Report, 20 October 2004.

(11) CRTC, Public Notice 2001-46, *Cable Public Affairs Channel (CPAC)*.

(12) CRTC, Public Notice 2001-115, *The distribution of the proceedings of the House of Commons on CPAC*; SOR/2002-322, *Regulations Amending the Broadcasting Distribution Regulations*.

(13) CRTC, Broadcasting Decision 2002-377, *Licence renewal for CPAC; and issuance of a distribution order*.

During the public hearing for a licence renewal, CPAC proposed the simultaneous translation of all programming, beginning 1 September 2003, by way of SAP. Furthermore, CPAC promised to develop funds for the equipment and marketing of this service, to ensure that members of the public had reasonable knowledge of how to access the language of their choice. SAP service is to be available in all markets by 31 August 2007, when the current licensing term comes to an end.

During the 2002 public hearing, CPAC also applied to expand its programming to include analysis and interpretation, long-form documentaries, and informal education. Various interveners were concerned about these proposals, arguing that they would negatively affect specialty documentary channels, as well as cause a fundamental shift in nature of CPAC's service. In granting these changes, the CRTC addressed the concerns by placing limits on how much time may be devoted to each form of programming, with 70% being left for the "gavel-to-gavel" service of the House of Commons and the long-form coverage of conferences, public inquiries, and government hearings.⁽¹⁴⁾

Finally, during the 2002 public hearing, the CRTC accepted the request of the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration that CPAC provide regular programming produced by the Senate and profiling the work of the Senate. It is now required that CPAC broadcast at least eight hours of Senate committee proceedings for every week the Senate is in session. The Commission also clarified that the programming of the committee work of both chambers is to be provided in an equitable manner, and the live coverage of the House of Commons chamber shall, at all times, take precedence.⁽¹⁵⁾

CONCLUSION

The broadcasting of the House of Commons performs an important function in enabling Canadians to see their elected representatives at work, and in making politicians accountable to their electors. Greater flexibility in filming the proceedings in the House has been suggested as a means of better conveying the nature and flavour of that work. It remains to be seen how the broadcasting of committee proceedings will develop. All these proposals are designed to enhance the openness of the system, and the public's access to parliamentary activities.

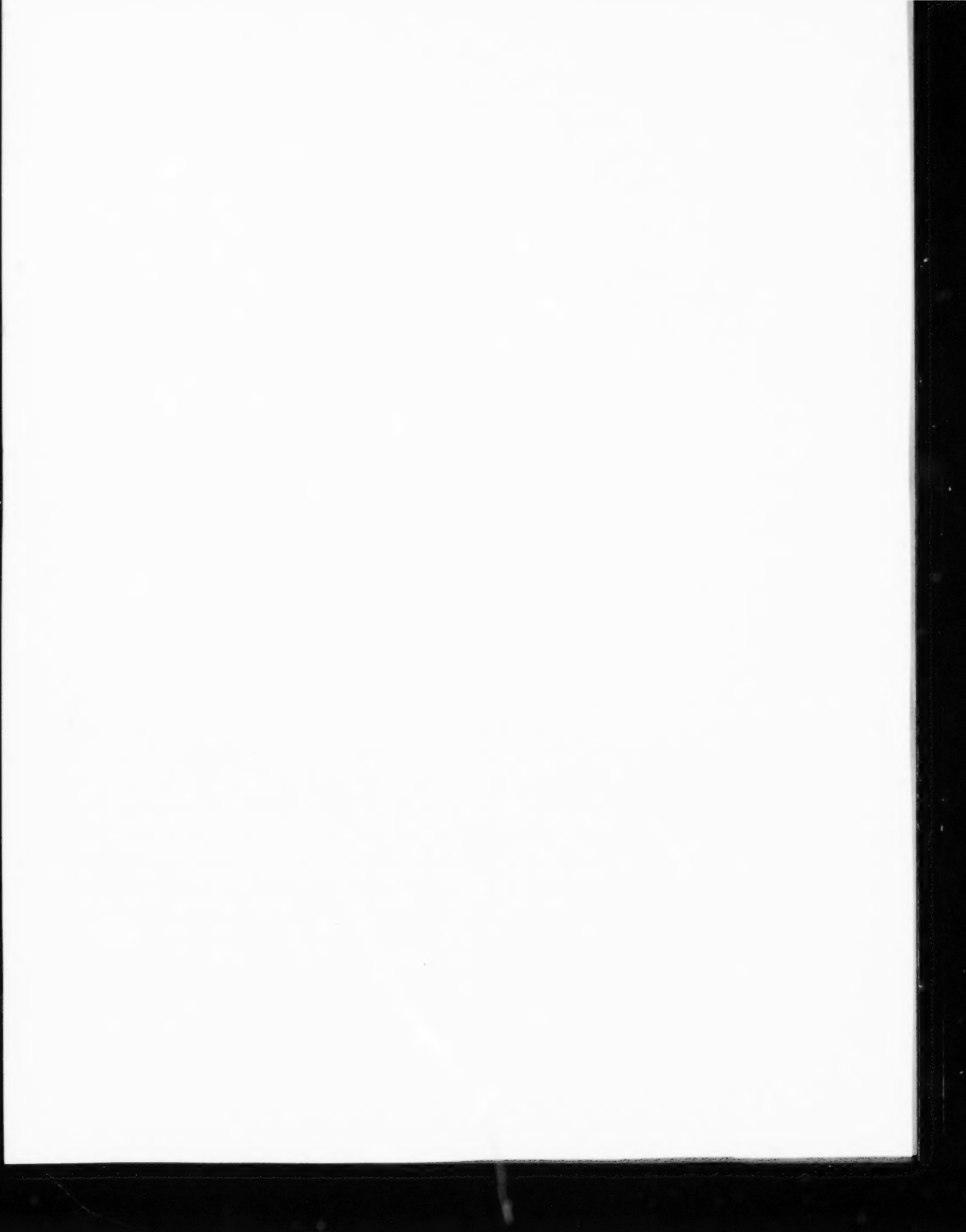
(14) *Ibid.*

(15) *Ibid.*

Television and radio are pervasive influences in our society, and legislatures cannot remain immune. The challenge is to use the electronic media so as to exploit the opportunities they offer, without compromising the integrity of Parliament. This seems to have been largely achieved in the Canadian House of Commons. As experience accumulates and technology develops, still further re-evaluation and review of the broadcasting of House of Commons proceedings will be necessary, for this is an ongoing exercise.

BIBLIOGRAPHY

Library of Parliament. Bibliography No. 175, *Broadcasting of Parliamentary Proceedings*.



Étude générale

BP-242F

**LA TÉLÉVISION À LA CHAMBRE
DES COMMUNES**

James R. Robertson, analyste principal
Division du droit et du gouvernement

Révisé en septembre 2005



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**



Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LA MISE SUR PIED DE LA DIFFUSION DES DÉLIBÉRATIONS À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION	2
L'EFFET DE LA DIFFUSION DES DÉLIBÉRATIONS SUR LA CHAMBRE DES COMMUNES	4
LE RAPPORT DU COMITÉ COOK	7
LE COMITÉ DE GESTION DE LA CHAMBRE	12
LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	14
A. Réglementation et ententes provisoires.....	14
B. La Chaîne parlementaire par câble (CPAC).....	15
FAITS RÉCENTS.....	18
CONCLUSION.....	21
BIBLIOGRAPHIE	21



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA TÉLÉVISION À LA CHAMBRE DES COMMUNES

INTRODUCTION

La diffusion des délibérations de la Chambre des communes du Canada a débuté à l'automne de 1977, après des années d'études et de débats. À ce moment-là, la Chambre des communes du Canada faisait œuvre de pionnier dans ce domaine, puisque très peu de parlements permettaient aux caméras de filmer leurs délibérations, sauf en des occasions spéciales. L'idée d'une couverture intégrale était inédite.

Aujourd'hui, beaucoup de parlements autorisent une certaine forme de retransmission de leurs délibérations. La réussite de l'expérience canadienne a donné à d'autres assemblées législatives l'idée de permettre la diffusion en s'inspirant du modèle de la Chambre des communes. Cependant, bon nombre de ces assemblées législatives sont allées plus loin que le Parlement canadien, soit à cause de ce que leur a appris l'expérience canadienne, soit parce que leurs traditions, leurs préoccupations ou leurs priorités sont différentes.

Au fil des ans, des comités parlementaires ont étudié la question de la diffusion et présenté des recommandations qui ont entraîné de profonds changements. En 1989, le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés de la Chambre des communes a entrepris une importante étude sur la diffusion des délibérations du Parlement. Dans son rapport, *Pleins feux sur les travaux de la Chambre*, il a recommandé que les règles de diffusion des délibérations de la Chambre des communes soient assouplies et que les médias électroniques soient autorisés à diffuser les délibérations des comités. En 1991-1992, le Comité permanent de la gestion de la Chambre a mené une étude sur la diffusion des délibérations des comités. Dans son rapport, que la Chambre a adopté par la suite, le Comité a suggéré que les délibérations des comités se réunissant dans une salle spécialement équipée à cet effet soient télédiffusées et que la partie audio des délibérations de tous les autres comités publics soit mise à la disposition des représentants des médias et d'autres personnes sur la colline

du Parlement. Le Comité a réussi à faire assouplir les règles régissant l'angle des prises de vue en ce qui concerne la télédiffusion des délibérations de la Chambre. Depuis 2001, la Chambre permet aux médias électroniques de filmer les séances publiques des comités, sous certaines conditions et à titre expérimental.

Ces études ont incité les députés, les médias et le grand public à réévaluer le rôle et le but de la diffusion des délibérations parlementaires. La plupart des Canadiens acceptent la transmission de ces délibérations comme un service important et fort souhaitable, sinon comme un droit. Les attentes du public, le désir d'une plus grande transparence de la part du gouvernement et le rôle important que joue la télévision dans la vie politique moderne en ont fait une réalité incontournable. On peut toutefois se demander dans quelle mesure la télévision a bouleversé l'équilibre politique et influé sur le Parlement.

La télévision est considérée aujourd'hui comme une partie nécessaire et essentielle de la Chambre des communes. Dans le présent document, nous examinons, entre autres, le processus qui a permis à ce changement énorme de se produire sur une aussi courte période ainsi que les changements qu'il a provoqués à la Chambre des communes et dans la perception que les Canadiens ont de leurs représentants élus.

LA MISE SUR PIED DE LA DIFFUSION DES DÉLIBÉRATIONS À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION

La question générale de la diffusion, à la radio et à la télévision, des travaux de la Chambre des communes a été renvoyée au Comité permanent de la procédure et de l'organisation en 1970, à la suite des débats tenus à la Chambre en 1967 et 1969. Le rapport du Comité a été déposé le 30 juin 1972. Il était complet, mais quelque peu prudent; le Comité présentait en résumé les arguments pour et contre la télédiffusion des débats de la Chambre des communes et de ses comités et précisait les diverses possibilités ainsi que les limites inhérentes à chacune. La solution retenue par le Comité relativement à la télédiffusion des délibérations parlementaires a été celle d'un « hansard électronique »; pour les membres du Comité, la diffusion des délibérations à la radio et à la télévision ne devait pas s'apparenter à une couverture journalistique, mais être plutôt un rapport fidèle des travaux et débats de la Chambre comme l'est le compte rendu officiel des débats ou hansard. Cette recommandation fondamentale du Comité de la procédure et de l'organisation a été la pierre angulaire de toutes les décisions ultérieures concernant les activités de diffusion des délibérations de la Chambre des communes.

Les élections générales fédérales de 1972 ont eu lieu avant l'examen et la mise en œuvre des recommandations du rapport du Comité permanent de la procédure et de l'organisation. À la suite des élections, la Société Radio-Canada (SRC) a fait une étude de faisabilité. Finalement, le gouvernement a présenté une motion à la Chambre le 24 janvier 1977. La motion proposait essentiellement que soit approuvée la diffusion, à la radio et à la télévision, des délibérations de la Chambre des communes et de ses comités, selon les principes régissant la publication du harsard, et la création, sous l'autorité du Président de la Chambre des communes, d'un comité spécial chargé de superviser la mise en place de ce système de diffusion. La motion a été adoptée le 25 janvier 1977 sans vote inscrit, et le comité spécial a commencé ses travaux.

Dès le départ, la décision cruciale a été prise de confier à la Chambre le contrôle du système et de placer ce contrôle sous la surveillance immédiate du Président de la Chambre, qui l'exercerait au nom de tous les députés. La mise en place du système a eu lieu pendant les vacances parlementaires de l'été 1977, pour que la diffusion puisse commencer à la reprise des travaux parlementaires à la fin d'octobre. Comme il y avait peu de précédents, le Comité spécial a été chargé de prendre les décisions voulues concernant l'installation des caméras, l'éclairage et d'autres questions connexes.

Les députés se préoccupaient de l'effet que la télévision pourrait avoir sur les délibérations de la Chambre. Ils craignaient, par exemple, que les bandes magnétiques puissent être utilisées hors contexte pour embarrasser un député ou mal présenter ce qui s'était passé à la Chambre.

Au début, les lignes directrices qui ont été données au personnel au sujet des prises de vue et de tous les autres aspects de la télédiffusion des débats étaient orales et plutôt vagues, et ne comportaient aucune restriction. Des problèmes se sont posés rapidement : comme John Fraser, ancien Président de la Chambre, l'a un jour expliqué, « les directeurs voyaient les délibérations avec les yeux de professionnels chevronnés, formés à la production d'émissions télévisées de qualité. Tout comme ceux de Foster Hewitt de *Hockey Night in Canada*, leurs yeux suivaient le disque, une façon de faire qui ne convient pas bien aux députés, surtout quand c'est l'équipe rivale qui marque un but ». En conséquence, le Président a été inondé de plaintes provenant de députés des deux côtés de la Chambre.

L'expérience a entraîné une série de changements qui, bien que minimes, avaient ensemble créé un modèle de diffusion très strict. En particulier, les prises de vue des députés

étaient généralement limitées au torse et à la tête et les caméras se guidaient sur le Président, ne montrant que les personnes auxquelles il avait officiellement donné la parole et revenant au fauteuil en tout autre temps.

La diffusion des débats parlementaires a pour objectif principal de permettre aux auditeurs et aux spectateurs d'acquérir une expérience de première main du Parlement à l'œuvre, par opposition à ce qu'ils apprendraient autrement par les bulletins de nouvelles et les commentaires des journalistes. Traditionnellement, les débats parlementaires ont été ouverts au grand public, mais les Canadiens ont pour la plupart rarement l'occasion de s'asseoir dans les tribunes et d'observer les débats en direct; la diffusion à la radio et à la télévision met les débats du Parlement à la portée de beaucoup plus de gens.

Au Canada, la diffusion des délibérations de la Chambre des communes a été bien servie par un vaste réseau de câblodistribution qui a rendu possible leur couverture intégrale. La SRC reçoit le signal de la Chambre des communes et voit à ce qu'il soit diffusé par satellite d'un bout à l'autre du pays aux câblodistributeurs et aux propriétaires d'une antenne parabolique. À leur tour, les sociétés de câblodistribution mettent la chaîne parlementaire à la disposition de leurs abonnés en l'incluant dans le service de base du câble. Comme un très grand nombre de foyers canadiens sont abonnés au câble, c'est là un moyen extrêmement efficace de rendre les délibérations de la Chambre des communes accessibles à la plupart des Canadiens.

C'est ainsi qu'une grande partie des Canadiens ont la possibilité de regarder les délibérations de la Chambre des communes telles qu'elles se déroulent. Un groupe restreint, mais fidèle, de téléspectateurs regardent les débats de façon régulière. D'autres le font occasionnellement ou regardent les débats qui les intéressent à un titre particulier.

L'EFFET DE LA DIFFUSION DES DÉLIBÉRATIONS SUR LA CHAMBRE DES COMMUNES

Les politiciens ont généralement accueilli avec prudence les propositions ayant pour objet la diffusion des délibérations parlementaires. L'importance énorme de la télévision dans le système politique canadien est un phénomène relativement récent. Au début des années 1970, beaucoup de politiciens n'appréciaient pas ou ne voulaient pas favoriser le rôle joué par les médias électroniques. Beaucoup de députés n'étaient pas convaincus que l'image du Parlement serait rehaussée par la diffusion de ses débats. On craignait aussi que la télédiffusion n'ait pour

effet ultime de faire paraître les délibérations du Parlement maniérées et futiles, qu'elle nuise aux procédures et aux délibérations de la Chambre et qu'elle amène les députés à poser pour les caméras.

Par exemple, dans un article paru en 1973, un journaliste traitait de l'examen d'un certain nombre de questions relatives à la diffusion des débats du Parlement, soit l'effet banalisant de la télévision, les distractions visuelles qu'entraînerait celle-ci et la façon dont elle déformerait la réalité, les répercussions de la diffusion des délibérations sur la question du français et de l'anglais et l'opinion de Marshall McLuhan selon laquelle la télévision réussirait à faire comprendre jusqu'à quel point le Parlement était désuet. Comme le notait l'auteur de l'article, on avait rarement abordé les questions fondamentales, à savoir si la télévision et les délibérations du Parlement pouvaient aller de pair : « La nature de la télévision en tant que moyen de communication est-elle compatible avec la nature du Parlement en tant qu'institution? La couverture télévisée des délibérations à la Chambre des communes aidera-t-elle le peuple à comprendre la politique canadienne et à y participer ou l'en empêchera-t-elle? »⁽¹⁾

L'expérience que la Chambre des communes canadienne a de la télévision depuis 1977 ainsi que celle d'autres gouvernements peuvent permettre en partie de répondre à ces questions, quoique peu d'études empiriques ou d'autres analyses aient été effectuées jusqu'à maintenant.

Bien des Canadiens trouvent à redire sur les politiciens et n'aiment pas ce qu'ils voient à la télévision. Maintes et maintes fois, les gens critiquent la puérilité ou le manque d'à-propos des politiciens ainsi que leur comportement à la Chambre des communes. Bien des téléspectateurs sont parfaitement conscients des tactiques employées par les députés, comme celle de se grouper derrière un intervenant pour faire croire que la Chambre est pleine, et ils estiment qu'un tel comportement est puéril. Il est difficile de dire si les attitudes du public à l'égard des politiciens fédéraux et du Parlement ont été exacerbées par la présence de la télévision. Il se peut que les critiques que le public exprime soient plutôt attribuables au cynisme général que les gens éprouvent à l'égard de leurs dirigeants politiques. Cependant, devant la perspective de voir disparaître la chaîne parlementaire, beaucoup de Canadiens réagissent avec force et affirment qu'il est extrêmement important qu'ils puissent suivre les délibérations.

(1) Peter W. Johansen, « Televising Parliament: What the Commons Report Left Out », *Revue d'études canadiennes*, vol. VIII, n° 4, novembre 1973, p. 39 à 51, aux p. 40 et 41 (traduction).

La diffusion des délibérations a influé sur la Chambre des communes de diverses façons. Alistair Fraser, qui était greffier de la Chambre des communes au moment où la télévision y a été introduite, a conclu un article en notant que bien des difficultés qui avaient été prévues ne se sont pas présentées ou se sont révélées moins redoutables qu'on ne l'avait craint. « L'inquiétude à la pensée qu'il puisse y avoir une ruée de *prima donna* anxieuses de s'emparer de la parole n'était pas justifiée. Les discours sont restés passablement ce qu'ils étaient – ni plus brillants ni plus ennuyeux. Les présences à la Chambre n'ont ni augmenté ni diminué. En général, la situation est largement restée ce qu'elle était »⁽²⁾. James Jerome, le Président de la Chambre à l'époque de l'introduction de la télédiffusion, s'est fait l'écho de cette opinion. Le 29 janvier 1978, peu après l'introduction de la télévision, il affirmait devant le personnel du Comité du règlement de la Chambre des représentants des États-Unis, qu'à son avis, la télévision n'avait pas considérablement changé la Chambre des communes. « Je dis à ceux qui entretiennent des craintes sur l'influence qu'elle [la télévision] pourrait avoir qu'ils peuvent se détendre un peu, parce que la présence des caméras ne change pas la Chambre ou ses travaux de façon très importante ». Il était toutefois conscient de certains changements :

Je constate certains changements de style, mais je pense qu'il s'agit là de quelque chose de tout à fait naturel [...] Des députés essaient d'adapter le style de leurs interventions quand ils posent des questions ou qu'ils y répondent afin d'être plus efficaces à la télévision. Mais je pense que cela était à prévoir et qu'à tout prendre, il s'agit probablement d'un changement pour le mieux. Sur le plan du comportement général et du décorum, il est trop tôt pour noter des changements en ce sens.⁽³⁾

Certains changements ont été relativement peu importants. Selon certains, la tenue vestimentaire des députés s'est améliorée et certaines couleurs et certains vêtements (comme les chemises bleues) sont populaires parce qu'ils « passent bien » à la télévision. Il semble aussi que les députés soient plus susceptibles de lire leur discours. La vieille habitude de taper sur les pupitres a été remplacée par les applaudissements, qui font plus distingué (et sont plus photogéniques). Les députés doivent veiller à ne pas s'assoupir, à ne pas s'enfouir la tête dans un journal, ou à ce que leur visage n'exprime rien de fâcheux, s'ils se trouvent près de quelqu'un qui prend la parole.

(2) Alistair Fraser, « Televising the Canadian House of Commons », *The Table*, vol. XLVII, 1979, p. 70 [traduction].

(3) *Ibid.*, p. 71 [traduction].

Bien des gens attribuent à l'introduction de la télévision l'importance accrue (et injustifiée, selon certains) de la période des questions. Ils estiment que le besoin continu d'un « vidéo clip » de 15 secondes ou d'une parcelle de trame sonore et que le contexte théâtral qu'offre la période des questions ont augmenté la visibilité de celle-ci bien au-delà de sa valeur. Il n'est pas entièrement assuré que ces critiques sont fondées. La période des questions reçoit en général une attention considérable, qu'elle soit télévisée ou non : elle porte sur des questions d'actualité, constitue une sorte de dialogue plutôt qu'un long discours, et elle constitue du bon théâtre politique. Cette période est aussi le seul moment de la journée où la Chambre est remplie et où les chefs des partis sont présents. De plus, la plupart des téléspectateurs qui ne regardent qu'une partie des délibérations de la Chambre vont allumer leur poste pour la période des questions.

Il faut cependant faire observer que la diffusion des débats du Parlement a grandement aidé les médias à recueillir des nouvelles. Avant l'introduction de la télévision, les journalistes comptaient sur le fait que les députés répéteraient leurs discours ou leurs commentaires à l'extérieur de la Chambre pour rédiger la plupart de leurs bulletins de nouvelles. Aujourd'hui, il y a beaucoup plus de chances que ce soient les « audio-vidéo clips » réels de la période des questions ou des débats qui seront utilisés dans les bulletins de nouvelles.

LE RAPPORT DU COMITÉ COOK

En 1989, un consortium de câblodistributeurs et la SRC avaient conjointement proposé la création d'une nouvelle chaîne d'affaires publiques qui porterait le nom de CPAC (Chaîne parlementaire par câble). Cette chaîne spécialisée de transmission par câble aurait diffusé les délibérations de la Chambre des communes et des comités dans le cadre de ses émissions d'affaires publiques, ainsi que les travaux des commissions royales et des enquêtes, les audiences des tribunaux et les délibérations des assemblées législatives provinciales. Cette proposition a eu pour effet de hâter l'examen en profondeur de la diffusion des délibérations de la Chambre des communes. Après 12 années de diffusion, il était opportun et nécessaire de réévaluer l'expérience et d'étudier les possibilités de changement.

Le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés, sous la présidence de Chuck Cook, député, a consacré neuf mois, en 1989, à étudier l'ensemble de la question de la diffusion des débats de la Chambre des communes. Il a

entendu de nombreux témoins, a procédé à un grand nombre de consultations et s'est rendu à Washington et à Toronto pour examiner les opérations de diffusion des délibérations du Congrès des États-Unis et de celles de l'Assemblée législative de l'Ontario. Il a publié deux rapports provisoires et a déposé son rapport final en décembre 1989.

Un certain nombre de questions importantes ont été établies au cours des délibérations du Comité. L'une d'elles concernait les restrictions sur les angles de la caméra et les prises de vue. Alors que certains observateurs ont fermement soutenu le maintien d'un « hansard électronique », d'autres ont fait valoir qu'une approche plus souple s'imposait. On peut affirmer sans craindre de se tromper qu'en 1977, les députés n'auraient pas consenti à l'introduction de la télévision sans les garanties propres à la formule du « hansard électronique ». Ces derniers craignaient que le braquage des caméras de télévision sur des sièges vides ou sur des députés se trouvant dans une situation peu flatteuse ne donne pas au public une perception exacte ou positive de la Chambre. Dès 1979 toutefois, des pressions ont été exercées, particulièrement par les diffuseurs, pour que soit adopté un type de couverture plus libre et plus décontracté, comportant plus de vues d'ensemble et d'autres angles de la caméra.

Selon les critiques, les lignes directrices et les politiques plutôt strictes qui régissent la diffusion des délibérations parlementaires – quoique similaires à celles qui régissent le hansard – ont eu pour effet de rendre cette dernière aride et de lui donner une allure guindée. Les limites de cette approche sont évidentes : il est impossible de transmettre une bonne partie de l'action dramatique et de l'atmosphère de la Chambre et de montrer au public de nombreux événements présentant un grand intérêt. Par contre, il a souvent été souligné que les délibérations de la Chambre des communes ne sont pas un divertissement et qu'elles ne sont pas mises en scène dans l'intérêt des téléspectateurs. Tant les tenants du « hansard électronique » que ceux du document orienté vers les nouvelles – soit les deux approches de base – disposent de solides arguments. Il pourrait toutefois être possible d'en arriver à un certain compromis, c'est-à-dire assouplir les restrictions actuelles sans renoncer à l'aspect sérieux de la télédiffusion.

Dans son rapport de décembre 1989, le Comité a conclu que les lignes directrices concernant la télédiffusion des délibérations de la Chambre des communes étaient inutilement rigoureuses. Il a estimé qu'aussi longtemps que la télévision ne gêne pas les délibérations ou ne dénature pas la réalité, il n'y a aucune raison valable de restreindre le jeu des caméras. Toutefois, le Comité a recommandé qu'au lieu d'essayer de formuler des règles ou des politiques

détaillées, on délègue la responsabilité de la télédiffusion aux réalisateurs ou aux directeurs de la programmation. En leur qualité de professionnels, ces derniers devraient normalement faire preuve de jugement lorsqu'ils décident de l'angle de la caméra ou des prises de vue qui conviennent le mieux. Leur tâche serait, comme l'a indiqué le Comité, de rendre fidèlement l'atmosphère qui règne à la Chambre et de s'assurer que la télévision projette une image de la Chambre qui soit juste et empreinte de dignité.

Il a été signalé que des angles de la caméra et des prises de vue plus créatifs pourraient être utilisés de façon très efficace. Les téléspectateurs pourraient trouver beaucoup plus d'intérêt aux délibérations si certaines techniques étaient utilisées. Toutes ne seraient pas indiquées ou possibles, mais elles devraient faire l'objet d'un examen. Par exemple, les écrans à deux volets, les prises de vue au grand angle et par-dessus l'épaule ou les plans de réaction pourraient être utilement employés en certains cas. Le Comité a toutefois reconnu que le jeu des différents angles de la caméra n'avait à la Chambre que des possibilités limitées. Une certaine souplesse dans les prises de vue peut servir à faire voir le contexte comme, par exemple, la place où un député siège par rapport aux autres. D'autres techniques telles que l'écran à deux volets sont de par leur nature même d'un emploi très difficile et sont de fait rarement utilisées même dans les assemblées législatives qui les permettent.

Il faut noter que le Comité avait prévu que le directeur de la programmation et les réalisateurs relèveraient du Président et seraient assujettis à la direction et à la supervision générales d'un comité de la Chambre des communes (et, par son entremise, à l'ensemble de la Chambre). De cette façon, la Chambre continuerait à contrôler la diffusion de ses délibérations.

Le Comité a abordé une autre question, à savoir la diffusion des délibérations des comités. Une bonne partie du travail des parlementaires se fait en comité, et l'importance des comités s'est considérablement accrue à la suite de la réforme des procédures qui a résulté du Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath), en 1985.

Fait intéressant, la motion initiale adoptée en 1977 par la Chambre des communes concernant la diffusion des délibérations prévoyait la couverture des travaux des comités par la radio et la télévision. Le comité spécial établi pour surveiller l'introduction de la diffusion a toutefois fait franchement remarquer dans l'un de ses rapports que l'idée d'un « hansard électronique » pourrait ne pas pouvoir s'appliquer aux comités. Il a conclu qu'il serait contraire

au règlement de la Chambre d'entreprendre de couvrir les travaux d'un comité avant que la question n'ait été examinée par le comité spécial et que celui-ci n'ait donné son autorisation. On a fait observer qu'il y avait aussi le problème du choix, vu que beaucoup de séances de comité ont lieu en même temps.

L'idée de télédiffuser les séances des comités a semblé disparaître pendant quelque temps, mais elle a refait surface au cours des dernières années. Depuis 1977, la Chambre des communes a permis la télédiffusion des travaux de plusieurs comités, mais l'autorisation a été donnée cas par cas. C'est ainsi que les délibérations du Comité mixte spécial de la Constitution du Canada tenues en 1982, celles du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Accord constitutionnel de 1987, les audiences tenues en 1989 par le Comité permanent des finances sur le projet de taxe sur les produits et services, les audiences tenues en 1989 par le Comité permanent des communications et de la culture au sujet de certaines nominations par décret à plusieurs organismes culturels, les délibérations du Comité spécial sur la proposition de résolution d'accompagnement à l'Accord du Lac Meech tenues en 1990, celles du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada tenues en 1991 et celles du Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada tenues en 1991 ont toutes été télédiffusées. Dans tous ces cas, il a fallu une permission spéciale de la Chambre pour que les caméras soient admises dans les salles des comités. Comme le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés l'a fait remarquer, ces expériences ont généralement été reçues favorablement; les journalistes et les Canadiens ordinaires ont exprimé leur satisfaction d'avoir pu avoir accès, de façon électronique, aux audiences de ces comités. Les politiciens touchés ont été eux aussi favorablement impressionnés et d'autres permissions en vue de la télédiffusion des travaux de comités ont été demandées.

Le Comité a recommandé que chaque comité de la Chambre des communes puisse déterminer laquelle ou lesquelles de ses séances seront ouvertes aux médias électroniques; un comité pourrait imposer les conditions qu'il juge nécessaires pour que le décorum soit maintenu pendant la séance. L'emploi de caméras fixes et l'utilisation de l'éclairage et du système audio déjà en place pourraient être imposés et des lignes directrices portant sur d'autres points, être établies de façon que l'esprit d'un « hansard électronique » soit respecté et les délibérations, perturbées le moins possible. De telles lignes directrices ont eu du succès dans

d'autres gouvernements où les séances des comités législatifs sont télédiffusées, et elles ont été appliquées à la télédiffusion des audiences des commissions royales et des enquêtes judiciaires. Ce sont en fait les journalistes eux-mêmes qui ont proposé que des lignes directrices raisonnables soient imposées.

Les comités accomplissent un travail très important et le Comité permanent a trouvé regrettable que les Canadiens soient privés de l'occasion d'en prendre conscience. Si la Chambre des communes est elle-même souvent vide, c'est en partie parce que les députés se trouvent à des séances des comités, si bien que c'est seulement lorsque tant les délibérations de la Chambre que celles des comités seront télédiffusées que les Canadiens auront une vue d'ensemble des activités parlementaires. Il a été mentionné que si les médias accordent tant d'importance à la période des questions, c'est en partie parce que les autres activités des parlementaires, en particulier les travaux des comités, ne peuvent être diffusées.

En règle générale, les séances des comités ont un caractère assez simple et collégial, et certains craignent que cette atmosphère ne change si les caméras sont admises. Mais le Comité permanent a jugé de telles craintes sans fondement en s'appuyant sur l'expérience acquise ailleurs. En règle générale, ce sont les ministres et quelques députés qui prennent part à la période des questions et aux autres délibérations de la Chambre; la télédiffusion des travaux des comités permettrait aux Canadiens de voir les députés ordinaires à l'œuvre.

Fait intéressant : au Congrès américain et dans d'autres assemblées législatives, la diffusion des séances des comités a été permise longtemps avant celle des délibérations de l'assemblée législative. Au Canada, la presse écrite avait déjà le droit d'assister aux séances publiques, de prendre des notes et de rendre compte de ce qui était dit ou fait. Comme le Comité permanent l'a fait remarquer dans son rapport : « En toute justice, les médias électroniques devraient, soutient-on, avoir le droit d'utiliser les outils de leur métier. »

Outre qu'elle aiderait les médias à recueillir de l'information, la télédiffusion des séances des comités, a-t-on affirmé, permettrait aux Canadiens de suivre l'évolution de questions précises : en effet, une bonne partie du travail accompli par les comités ne faisait pas l'objet de comptes rendus substantiels ou encore était résumée et filtrée par les médias. Selon la proposition de création d'une CPAC, il y aurait eu couverture intégrale par la télévision des séances d'un certain nombre de comités choisis, un peu comme c'est le cas pour les chaînes C-SPAN, aux États-Unis, qui télédiffusent les travaux des comités du Congrès. Le Comité

permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés a suggéré que, si les crédits nécessaires sont disponibles, deux salles de comité soient équipées pour la télédiffusion. Les séances des comités qui se tiendraient dans ces salles auraient été télédiffusées dans le cadre de la programmation de la CPAC. Le Comité a estimé que les présidents des comités pourraient régler la question du choix des comités et fixer l'horaire de la télédiffusion de leurs séances, mais que s'ils n'y parvenaient pas, un comité de députés pourrait servir d'arbitre.

La Chambre des communes a rejeté le rapport du Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés en dépit de l'approbation d'une motion sanctionnant en principe la proposition de création de la chaîne CPAC. Dans l'intervalle, le Comité permanent (rebaptisé le Comité permanent des privilèges et des élections) a déposé un certain nombre de rapports sur diverses améliorations à apporter à la chaîne parlementaire, y compris la rediffusion quotidienne des travaux de la Chambre des communes en vue d'augmenter le nombre de téléspectateurs, la télédiffusion de vidéos d'information et la communication de renseignements sur les comités parlementaires. Nombre de ces propositions ont reçu l'aval de la Chambre et ont été mises à l'essai de façon temporaire.

LE COMITÉ DE GESTION DE LA CHAMBRE

La Chambre des communes a modifié son Règlement le 11 avril 1991. Celui-ci permettait pour la première fois la diffusion des séances de comité :

119.1. (1) Tout comité qui veut utiliser les installations de la Chambre des communes pour la radiodiffusion ou la télédiffusion de ses séances doit d'abord obtenir le consentement de la Chambre.

(2) Le Comité permanent de la gestion de la Chambre établit, dans le cadre d'un rapport à la Chambre à titre expérimental, des principes directeurs régissant la radiodiffusion et la télédiffusion des séances de comité. Une fois que la Chambre a adopté ce rapport, tout comité peut autoriser la présence des médias électroniques à ses séances, sous réserve des principes directeurs susdits.

Par conséquent, le Comité permanent de gestion de la Chambre, présidé par Albert Cooper, député, a entrepris une étude et un examen portant expressément sur la diffusion

des délibérations des comités à l'automne de 1991 et a déposé un rapport sur cette question en février 1992. Le Comité a recommandé que la partie audio des délibérations de tous les comités publics soit diffusée dans les immeubles du Parlement et qu'elle puisse être enregistrée par les médias. De plus, il a suggéré qu'au début, une salle de comité soit équipée pour la diffusion, que les délibérations de tous les comités se réunissant dans cette salle soient enregistrées intégralement et que cet enregistrement soit mis à la disposition des médias et diffusé sur la chaîne parlementaire. Les comités prendraient eux-mêmes la décision de faire diffuser ou non leurs audiences. Si plus d'un comité en faisait la demande en même temps, les leaders des partis et, s'ils n'arrivaient pas à s'entendre, le Comité de gestion de la Chambre se chargeraient de trancher la question. L'enregistrement des délibérations des comités serait fait par la Chambre des communes, selon les lignes directrices, les règles et les politiques générales qui s'appliquent à l'enregistrement des travaux de celle-ci. Le Comité a donc opté pour une couverture cas par cas des délibérations des comités plutôt que pour l'enregistrement de celles-ci sur bande ou sur film par les médias électroniques.

La Chambre des communes ayant approuvé le rapport du Comité de gestion de la Chambre, la diffusion des délibérations des comités a été entreprise, à titre expérimental, au printemps de 1992. Le Règlement de la Chambre des communes a également été modifié de manière à ce que le Comité de gestion de la Chambre soit chargé de la surveillance continue de la diffusion des travaux de la Chambre et des délibérations de ses comités.

Après une expérience de plusieurs mois, le Comité a recommandé que la diffusion des délibérations des comités devienne permanente. Le Comité a fait remarquer que l'expérience avait été très réussie et appréciée tant des députés que de la population⁽⁴⁾. La Chambre a approuvé ce rapport le 28 avril 1993. La diffusion de la partie audio des délibérations des comités sur l'ensemble de la colline du Parlement a aussi débuté au printemps de 1993.

Dans un rapport distinct, le Comité a proposé que les lignes directrices relatives à la télédiffusion de la période de questions soient quelques peu assouplies. Le Comité visait ainsi à permettre l'utilisation d'angles de caméra différents et plus larges afin de donner une meilleure idée de ce qui se passe en Chambre. La Chambre a approuvé la mise en application des recommandations de façon expérimentale; à la suite de cette expérience, même ceux qui s'étaient

(4) Comité permanent de la gestion de la Chambre, 83^e rapport, *Procès-verbal*, fascicule 53, p. 145 à 147, 2 avril 1993.

opposés aux recommandations se sont dits heureux des résultats. On a par la suite étendu les nouvelles lignes directrices et permis que soit poussée plus loin l'expérience concernant l'emploi de divers angles de caméra afin d'assouplir davantage la télédiffusion des travaux de la Chambre et de mieux rendre l'atmosphère qui existe au sein de cette dernière. Le 11 décembre 1992, la Chambre a accepté de rendre permanent l'emploi des nouveaux angles de caméra pendant la période des questions et les scrutins. Le Comité permanent continue de surveiller la situation et de travailler avec le personnel de radiotélédiffusion de la Chambre, « afin de donner une image plus exacte du travail de la Chambre ».

LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

A. Réglementation et ententes provisoires

En 1977 et 1978, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a autorisé la transmission, à titre temporaire, des délibérations de la Chambre des communes sur les chaînes spéciales ou sur les chaînes communautaires des câblodistributeurs. À ce moment-là, l'émission était une reprise sur bande vidéo des délibérations qui avaient eu lieu plus tôt en journée, sauf dans la région de la capitale nationale où les délibérations étaient transmises en direct.

En 1979, la SRC a obtenu une licence temporaire l'autorisant à diffuser intégralement les délibérations de la Chambre. Le CRTC a par la suite annoncé qu'il examinerait des demandes de licence de réseau. Après une audience tenue en 1980, une licence a été émise à la SRC pour lui permettre de créer un réseau visant à transmettre les délibérations de la Chambre des communes et d'autres types d'émission dans les deux langues officielles. Le CRTC a expressément limité les autres types d'émissions qui pouvaient être produites et, de fait, la SRC n'a jamais conçu d'émissions complémentaires d'une portée aussi importante que celle qu'elle avait prévu dans sa demande.

Les licences de réseau de la SRC, qui l'autorisent à transmettre les délibérations de la Chambre, ont été renouvelées pour de courtes périodes à de nombreuses occasions. Plusieurs audiences de renouvellement qui avaient été prévues ont finalement été annulées. En 1989, le projet de la CPAC a finalement été mis au point et la demande à cet effet a été présentée au CRTC. Le Conseil a reporté à quelques reprises l'audience sur la demande de création de la

CPAC. Lorsqu'est venu le temps du renouvellement des licences de la SRC, le Conseil a déclaré qu'il voulait examiner, dans un délai de six mois, la proposition de création de la CPAC ou une nouvelle demande de la SRC. Même après qu'elle a eu annoncé, en 1990, qu'elle cessait de financer la distribution de la chaîne parlementaire, la SRC a continué à détenir les licences relatives à ce service en attendant un règlement final de la question.

En 1992, à la suite de la proclamation de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC a émis un décret d'exemption relativement aux « délibérations de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales et territoriales »⁽⁵⁾. Sous réserve du respect de certains critères, la diffusion des délibérations des assemblées législatives est exemptée de l'obligation prévue dans la *Loi* de détenir une licence.

B. La Chaîne parlementaire par câble (CPAC)

Le 29 novembre 1990, le président de la SRC, Gérard Veilleux, a fait savoir aux membres du Comité permanent des privilèges et des élections qu'étant donné les compressions budgétaires, il recommanderait au conseil d'administration de la SRC de cesser de financer la distribution de la chaîne parlementaire à compter du 1^{er} avril 1991, soit au début du nouvel exercice. Le 5 décembre 1990, la SRC a annoncé diverses compressions et fermetures. Le communiqué mentionnait entre autres ce qui suit : « La Société a également indiqué au gouvernement qu'elle n'est plus en mesure d'assumer le coût d'exploitation des chaînes parlementaires en français et en anglais. Le gouvernement consultera le Président de la Chambre des communes et étudiera des moyens de maintenir ce service. »

Par la suite, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes s'est penché sur un certain nombre d'options qui permettraient de continuer à diffuser les travaux parlementaires. En mars 1991, le Bureau a publié un appel d'offres afin de déterminer si d'autres parties voulaient exploiter un réseau national de transmission par satellite pour la télédiffusion journalière des débats de la Chambre des communes. Il s'est alors dit intéressé à ce qu'on lui fasse des propositions pour chacune des possibilités suivantes : la continuation d'un service similaire à celui qui est déjà offert, une réduction du service et une version améliorée du

(5) Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), Avis public 1992-6, 17 janvier 1992, *Décret d'exemption des délibérations de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales et territoriales*

service. Selon le Bureau « un service réduit pourrait se fonder sur une approche plus économique de la prestation du service, par exemple par l'utilisation d'un seul transpondeur. Un service amélioré pourrait comporter la diffusion d'émissions d'intérêt public apolitiques quand la Chambre ne siège pas. » Le Bureau de régie interne avait fixé le 1^{er} mai comme délai pour le dépôt des propositions. Il a signalé qu'il aiderait le mandataire de toute proposition retenue à préparer les soumissions nécessaires à l'obtention d'une licence de télédiffusion ainsi qu'à obtenir l'accès aux satellites transpondeurs.

Pour éviter toute interruption de la diffusion des travaux de la Chambre des communes, le Bureau a conclu un contrat d'un an avec la SRC pour qu'elle continue d'offrir le service, et ce, à compter du 1^{er} avril 1991. En vertu de la nouvelle entente, la SRC était tenue de transmettre par satellite les travaux de la Chambre au moyen d'un seul satellite transpondeur. Il a ainsi été possible de continuer à diffuser les délibérations en anglais et en français, selon la langue parlée, et avec l'interprétation gestuelle. Il n'y avait toutefois plus d'introductions télévisées. Ces changements à la présentation devaient entrer en vigueur au cours de l'été. L'entente provisoire a permis l'élaboration et l'approbation d'autres propositions. Le contrat conclu avec la SRC renfermait une disposition de retrait selon laquelle la Chambre des communes pouvait mettre fin à l'entente avec la Société en lui donnant un préavis de 90 jours.

En 1992, la Chambre des communes a conclu une nouvelle entente concernant la diffusion de ses délibérations et des celles de ses comités. Vingt-cinq câblodistributeurs ont constitué un consortium appelé *La chaîne parlementaire par câble inc./Cable Parliamentary Channel Inc.* (CPAC, rebaptisée *La Chaîne d'affaires publiques par câble*, en 1996). La CPAC a assumé la responsabilité de la transmission par satellite des délibérations quotidiennes de la Chambre et de ses comités et de la rediffusion de la période des questions. La Chambre continuait d'être responsable de l'enregistrement des délibérations; elle devait aussi fournir une transmission en direct ainsi que des bandes vidéo. Cet arrangement devait permettre à la Chambre des communes d'économiser, sur une période initiale de deux ans, le montant de deux millions de dollars que coûte la transmission du signal de la Chambre par satellite.

Le nouvel accord a donné à la CPAC un pouvoir décisionnel en ce qui concerne la programmation sur la chaîne parlementaire, tout en garantissant un accès prioritaire aux délibérations de la Chambre et de ses comités. Le contrat passé entre la Chambre des communes et la CPAC prévoyait que la CPAC informerait le président de la Chambre avant de présenter au CRTC une demande de licence temporaire pour diffuser d'autres émissions.

En 1993, la CPAC a présenté au CRTC une demande de licences « d'exploitation d'entreprises de programmation du satellite au câble de langues française et anglaise aux fins de fournir par satellite aux entreprises de télédistribution du Canada la couverture des débats de la Chambre des communes ainsi que des émissions d'affaires publiques ». Le 29 septembre 1993, le CRTC a délivré des licences à titre d'essai, pour la période se terminant le 30 septembre 1994, sous réserve de certaines conditions. La CPAC a sollicité l'autorisation de fournir des émissions complémentaires d'affaires publiques au service de la chaîne parlementaire, y compris la version intégrale des débats publics et des événements qui intéressent tous les Canadiens. Comme le CRTC l'a expliqué dans sa décision :

La CPAC assurera la couverture complète de débats publics tels que ceux de commissions royales, groupes de travail ou comités spéciaux d'enquête, de conférences fédérales-provinciales et de conférences des premiers ministres, de même que les débats d'organismes fédéraux de réglementation et de ceux de partis politiques fédéraux ou provinciaux, et en fera la distribution partout au Canada. La CPAC tentera aussi de conclure des ententes de collaboration avec d'autres radiodiffuseurs canadiens, comme la Société Radio-Canada et le Réseau de télévision CTV, aux fins de présenter la couverture complète d'émissions d'affaires publiques que ces services décideraient de ne pas diffuser en entier. De plus, la CPAC assurera la couverture nationale d'événements ou de débats d'importance nationale diffusés par les entreprises de télédistribution à leur canal communautaire. De temps à autre, la CPAC distribuera des émissions produites par des organismes comme Élections Canada, qui informent les Canadiens sur le processus démocratique du pays et sur les occasions d'y participer.

La CPAC a indiqué que le nombre d'émissions d'affaires publiques diffusées à son service élargi variera en fonction des événements en cours. La requérante a souligné qu'en établissant l'horaire de ses émissions, elle accordera la priorité aux débats de la Chambre des communes, tel qu'il est énoncé dans l'entente avec le Président de la Chambre.⁽⁶⁾

Bien que la CPAC ait convenu d'assurer une couverture neutre, des réserves ont été exprimées quant au contrôle éditorial sur le choix des émissions. Le CRTC a fait remarquer que la *Loi sur la radiodiffusion* exige une programmation équilibrée et souligné que la demande de la CPAC renfermait certains principes clés auxquels elle se conformerait.

(6) CRTC, Décision CRTC 93-635, 29 septembre 1993, p. 2 et 3.

Par suite de l'obtention de la licence du CRTC, la CPAC n'est plus tenue d'informer le Président de la Chambre des communes de la programmation complémentaire proposée, ni d'obtenir son approbation à cet égard. Dorénavant, les préoccupations et les plaintes à ce sujet sont adressées au CRTC et non à la Chambre.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les licences du CRTC ont été accordées à titre d'essai pour une période prenant fin le 30 septembre 1994. Elles ont été renouvelées par la suite pour la période allant du 1^{er} octobre 1994 au 31 août 1995 afin de permettre au Conseil d'examiner le renouvellement des licences à l'occasion d'audiences publiques qui devaient avoir lieu à la fin de 1994 ou au début de 1995.

En janvier 1995, le CRTC a délivré à la CPAC une licence de sept ans⁽⁷⁾. Au cours des audiences sur la demande, de nombreux témoins ont insisté sur la contribution de la CPAC à la diversité du système canadien de télédiffusion, puisque cette chaîne offre aux Canadiens la seule programmation intégrale et non commentée qui ne serait pas disponible autrement et, qui complète les émissions d'affaires publiques présentées par les autres chaînes. Le CRTC a toutefois indiqué qu'il s'attend à ce que la CPAC se conforme à six principes de programmation afin de respecter la politique d'équilibre, à savoir : respecter l'esprit et la lettre de l'entente conclue avec la Chambre des communes; ne pas présenter sa propre position; présenter divers points de vue; refléter la double nature linguistique du Canada; compléter les émissions d'affaires publiques présentées par les autres diffuseurs; être non commercial.

FAITS RÉCENTS

En décembre 1998, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a déposé à la Chambre des communes un rapport sur la télédiffusion des séances de comités⁽⁸⁾. Il y soulignait qu'une grande partie du travail du Parlement s'effectue en comités, lesquels fonctionnent de façon relativement informelle et collégiale et dans un contexte plus neutre qu'à la Chambre. Comme la télédiffusion des séances de comité depuis 1991 s'est avérée une expérience positive, le Comité estimait qu'il était temps de l'élargir. Plutôt que d'équiper en permanence une autre salle pour permettre la télédiffusion des séances de comité, le Comité

(7) CRTC, Décision CRTC 95-22, 20 janvier 1995.

(8) Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Quarante-huitième rapport, 8 décembre 1998.

suggérait une série de mesures afin de satisfaire aux demandes de longue date de la Tribune de la presse parlementaire et de la presse électronique visant à faciliter l'accès aux nouvelles et à promouvoir les intérêts de la Chambre, soit informer le public et rendre les travaux accessibles.

Le Comité recommandait que l'on continue à réserver une salle au Service de radiotélédiffusion de la Chambre des communes; de plus, la Chambre pourrait aussi utiliser l'équipement portatif existant pour enregistrer les séances d'autres comités sur la Colline, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation. Les médias auraient accès à ces enregistrements, qui pourraient aussi être diffusés sur la CPAC. Le Comité recommandait surtout, à titre d'essai, que les médias soient autorisés à filmer les séances publiques de comités tenues à l'intérieur de la cité parlementaire à Ottawa, sous réserve de certaines lignes directrices, notamment : filmer les séances intégralement, c'est-à-dire du début à la fin; respecter l'esprit d'un « harsard électronique »; utiliser deux ou trois caméras placées à des endroits fixes; et utiliser le système d'éclairage et de sonorisation en place. En outre, les médias remettraient à la Chambre copie de tous les enregistrements de séance. Les députés ont aussi souligné qu'ils s'attendaient à ce que la Chambre et les médias électroniques veillent à ce que tous les comités plutôt que seulement quelques-uns aient la chance d'avoir leurs séances télédiffusées. Le Comité proposait qu'un sous-comité soit constitué pour surveiller la mise en œuvre du rapport et pour s'occuper des questions et des problèmes pouvant survenir. L'accès des médias électroniques aux séances de comités devait faire l'objet d'une évaluation avant la fin juin 1999. Le Comité demandait aussi que lors de la planification des travaux de rénovation sur la colline du Parlement, la Chambre des communes veille à ce que toutes les salles de comité soient câblées pour permettre la télédiffusion future par la Chambre ou par les médias électroniques. Le rapport n'a jamais été adopté par la Chambre des communes.

En 2001, le Comité a déposé un nouveau rapport qui proposait un mécanisme pour télédiffuser les séances des comités. Dans ce rapport, il recommandait que les médias électroniques aient accès à toutes les séances publiques des comités, à titre expérimental, sous réserve de certaines lignes directrices. Le rapport a été adopté par la Chambre des communes le 16 mai 2001⁽⁹⁾. La période d'essai, qui prenait fin initialement le 31 décembre 2001, a été prolongée à plusieurs occasions. Récemment, le Comité a recommandé de la prolonger jusqu'à la fin de la 1^{re} session de la 38^e législature⁽¹⁰⁾.

(9) Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Dix-neuvième rapport, 16 mai 2001.

(10) Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Cinquième rapport, 20 octobre 2004.

En avril 2001, le CRTC a décidé que la CPAC devait diffuser dans la langue de la majorité de la population des marchés visés⁽¹¹⁾. Par conséquent, elle serait diffusée en anglais à Toronto et en français à Montréal. Les minorités de l'une ou l'autre des régions pourraient tout de même suivre les délibérations dans la langue de leur choix grâce à la seconde piste audio (SPA), disponible sur leur poste de télévision. En novembre 2001, le CRTC a aussi annoncé que les délibérations de la Chambre devaient être présentées dans les deux langues officielles. Ce changement est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2002⁽¹²⁾. Il restait toutefois à régler le double problème de la méconnaissance de la fonction SPA et de l'impossibilité d'avoir accès à cette technologie pour certains segments de la population. Ces questions ont été réglées par le CRTC dans une décision de 2002⁽¹³⁾.

Au cours de l'audience publique sur le renouvellement des licences, la CPAC a proposé une traduction simultanée de toute la programmation, à compter du 1^{er} septembre 2003, par l'entremise de la fonction SPA. De surcroît, la CPAC promettait de trouver les fonds nécessaires à l'installation et à la commercialisation de ce service, de façon à mieux renseigner le public sur la façon d'accéder à la langue de son choix. La fonction SPA sera offerte sur tous les marchés d'ici le 31 août 2007, au moment où la licence actuelle prendra fin.

Au cours de l'audience publique de 2002, la CPAC a également demandé d'élargir sa programmation pour y inclure des analyses et des interprétations, des documentaires de longue durée et des émissions de vulgarisation. Divers intervenants ont alors exprimé leurs préoccupations, soutenant que ces propositions causeraient un certain tort aux chaînes spécialisées qui présentent déjà des documentaires et constitueraient un changement radical de la nature du service fourni par la CPAC. Le CRTC a tenu compte de ces préoccupations en limitant le nombre d'heures qui doivent être consacrées à chaque type d'émission, dont 70 p. 100 à la « couverture intégrale » de la Chambre des communes et à la couverture de longue durée des conférences, enquêtes publiques et audiences gouvernementales⁽¹⁴⁾.

(11) CRTC, Avis public 2001-46, *Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC)*.

(12) CRTC, Avis public 2001-115, *Retransmission des débats de la Chambre des communes sur CPAC*; DOSR/2002 322, *Règlement modifiant le Règlement sur la distribution de radiodiffusion*.

(13) CRTC, Décision de radiodiffusion 2002-377, *Renouvellement de licence de CPAC et émission d'une ordonnance de distribution*.

(14) *Ibid.*

Finalement, durant l'audience publique de 2002, le CRTC a accédé à la demande du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, qui souhaitait que la CPAC offre une programmation régulière produite par le Sénat et visant à faire connaître les travaux du Sénat. La CPAC doit dorénavant diffuser au moins huit heures par semaine les délibérations des comités du Sénat lorsque celui-ci siège. La Commission a également précisé que la programmation visant les travaux des comités doit être équitable entre les deux chambres, et que la couverture en direct des travaux de la Chambre des communes devra avoir préséance en tout temps⁽¹⁵⁾.

CONCLUSION

La diffusion des délibérations de la Chambre des communes remplit une importante fonction, parce qu'elle permet aux Canadiens de voir leurs représentants élus au travail et rend les politiciens responsables devant ceux qu'ils représentent. Il a été mentionné qu'une plus grande souplesse dans l'enregistrement des délibérations de la Chambre permettrait de mieux faire comprendre au public le travail des parlementaires et l'atmosphère des délibérations. Il reste à déterminer comment évoluera la télédiffusion des délibérations des comités. Toutes les propositions faites visent à faire en sorte que le système soit plus ouvert et à rendre les travaux parlementaires plus accessibles au public.

La télévision et la radio influent de plus en plus sur notre société, et les assemblées législatives ne peuvent s'y soustraire. Le défi consiste à se servir des médias électroniques en sachant tirer parti des avantages qu'ils offrent sans compromettre l'intégrité du Parlement. Dans le cas de la Chambre des communes, le défi semble avoir été relevé avec beaucoup de succès. À mesure qu'on acquerra de l'expérience et que la technologie évoluera, il faudra procéder à une autre réévaluation et à un autre examen de la radiodiffusion des délibérations parlementaires, parce qu'il s'agit d'une activité continue.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliothèque du Parlement. Bibliographie n° 175, *Diffusion des délibérations du Parlement*.

(15) *Ibid.*

